

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 129 (1984)  
**Heft:** 11

**Artikel:** Éléments de stratégie suisse. 6e partie, La défense nationale économique  
**Autor:** Feldmann, Josef  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-348633>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## **Eléments de stratégie suisse (6)**

d'après le commandant de corps Josef Feldmann

### **VI<sup>e</sup> partie: La défense nationale économique**

#### **1. Introduction**

De tout temps, la situation de la Suisse et la vie de son économie ont été conditionnées par sa continentalité et sa pauvreté en matières premières. Un quart du pays est inutilisable pour l'agriculture et la moitié environ des vivres doit être acquise à l'étranger, de même que plus du 80% des éléments énergétiques.

Cela signifie qu'en cas de crise internationale de n'importe quelle nature, il faut assez rapidement compter avec des difficultés dans le secteur du ravitaillement. Jadis, de telles difficultés résultaient généralement d'actes de guerre. D'où les notions de prévoyance et d'économie de guerre. Mais l'élargissement de l'éventail des moyens d'action stratégiques a conduit à la diversification des sources de menace dans le domaine économique; en d'autres termes, les actes de guerre ne sont plus seuls à mettre notre économie en face de situations exceptionnelles. Il a été tenu compte de cette analyse dans la mesure où, récemment, des bases légales ont été créées pour assurer une prévoyance économique complète du pays.

Dans le cadre de notre examen de la stratégie suisse, nous ne parlerons cependant que de l'économie de guerre

proprement dite (dans le sens ancien du terme) et des préparatifs correspondants.

#### **2. La défense nationale économique dans le cadre de la défense générale**

On peut lire, dans un récent document de l'Office fédéral de la prévoyance économique:

«Dans un Etat économiquement dépendant de son commerce extérieur, la politique économique vise normalement à assurer la capacité de concurrence du pays pour garantir le bien-être de sa population. Les aspects de la politique de sécurité qui vont à l'encontre de ce but principal ne sont, en temps normal, pris en considération que dans la mesure où ils ne freinent pas excessivement le développement de l'économie.»

Cette citation retient l'attention dans la mesure où elle montre de façon frappante que, parmi les diverses composantes de la défense générale, la prévoyance économique, ou l'économie de guerre, représente un secteur dont l'activité et la finalité peuvent le plus donner lieu à des conflits avec d'autres domaines importants de la stratégie. Le document déjà cité affirme à juste titre:

«La défense nationale est responsable d'assurer le ravitaillement de la population et de l'armée en biens de première nécessité. C'est pourquoi elle est l'un des piliers principaux de la défense générale et elle conditionne très largement, par les mesures qu'elle prend, les autres formes de la défense (défense militaire, protection civile et autres piliers de la défense générale).»

Logiquement, la proposition peut être renversée :

Les mesures prises pour améliorer la préparation défensive ont des effets directs et parfois durables sur l'économie de notre pays. Le risque, à ce niveau, de conflits d'intérêts étant particulièrement aigu, on a rapidement fait effort pour exclure ou au moins limiter de possibles difficultés.

Pratiquement, cela signifie une emprise voulue de l'Etat sur la liberté économique.

En 1914-1918, la nécessité de telles mesures dut être reconnue à la suite d'expériences douloureuses. «A considérer la rareté des biens et une économie à l'engagement timide, les tensions sociales, l'une des causes de la grève générale de 1918, étaient inévitables.» (O. Niederhauser.)

En voyant survenir les événements qui conduisirent à la Deuxième Guerre mondiale, une loi fédérale fut mise sous toit, sous l'impulsion du chef du Département de l'économie publique d'alors, le conseiller fédéral Obrecht, loi visant à garantir le ravitaillement du pays en biens de première nécessité.

Mais le fait que, durant toute la guerre, une étroite collaboration se soit manifestée entre toutes les parties directement concernées — autorités, milieux économiques, armée — est au moins aussi important que cette loi.

On peut même dire que c'est dans ce domaine d'abord que les méthodes d'une défense générale moderne ont été développées. Il faut considérer les mesures prises à l'époque pour la sécurité sociale des militaires, en particulier la réglementation relative aux allocations pour perte de gain, comme étroitement liées à la maîtrise des problèmes de l'économie de guerre.

Or, là où des forces en soi divergentes doivent être dirigées sur un but commun se manifeste un besoin de commandement. Il appartient au gouvernement du pays d'adapter en permanence ses efforts à la situation.

Otto Niederhauser, jusqu'il y a peu délégué du Conseil fédéral à la prévoyance de l'économie de guerre, écrivait à ce propos :

«C'est le rôle de la défense générale que de placer au bon endroit les accents et les efforts dans la mesure de ses possibilités matérielles et personnelles. Une fois encore, il faut partir du postulat qui place en tête des nécessités celle du maintien de la force combattive de l'armée. L'économie de guerre irait à l'encontre de ce postulat si, par exemple, elle demandait l'exemption d'un trop grand nombre d'hommes ou de matériels, de véhicules notamment

(ce qu'elle évite de faire, au demeurant!).»

Les zones de friction entre les exigences de la préparation militaire et les conditions d'une économie de guerre efficace sont aisées à déterminer. Elles se situent d'abord dans la question de l'engagement du personnel disponible, en fonction des nécessités. En cas de tension accrue, l'armée va demander la mobilisation de troupes le plus tôt possible, de manière à assurer la protection d'objectifs vitaux et de la neutralité, même avant de recevoir une mission de défense à proprement parler, et, en outre, à prendre les mesures nécessaires, parfois de longue haleine, pour mettre en place les préparatifs de la défense. Mais c'est précisément dans cette phase que l'économie de guerre aura les plus grands besoins en personnel pour assurer le fonctionnement d'entreprises importantes pour cette économie, en particulier les entreprises de transport.

Si la situation évolue dans le sens d'une menace pesant directement sur notre pays, diverses tendances se feront jour, par exemple dans le domaine de l'approvisionnement en énergie. (Ces divergences sont apparues dans chaque exercice de défense générale de ces dernières années.) Il y aura fatalement controverse sur la question de l'abaissement préventif du niveau des lacs artificiels et sur celle de la mise hors service et de l'évacuation des centrales nucléaires. Aucune recette ne peut être préparée

d'avance; seuls l'intelligence et le courage d'un appareil de conduite bien informé et aux vues larges peuvent y contribuer.

La prévoyance en matière d'économie de guerre doit cependant, en un certain sens, faire face à une double confrontation. Indépendamment du fait qu'en cas de tension accrue, il faudra aplanir des divergences avec d'autres organes stratégiques (armée, protection civile), il existe une opposition d'intérêts entre l'économie du temps de paix et la prévoyance pour le temps de guerre. Il faut, à ce propos, tenir compte de ce que dit le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de sécurité:

«Il n'est pas question de maintenir en permanence un degré de préparation très élevé contre toutes les formes de menace possibles. Pour notre stratégie, le problème essentiel consiste plutôt à atteindre à temps et à maintenir un degré de préparation qui soit adapté au danger du moment. Ce degré doit être proportionné à la menace qui se manifeste; il doit pouvoir être élevé ou abaissé en temps utile, selon les circonstances.»

Par conséquent — et pour employer un mot de l'ancien conseiller fédéral Brugger — la politique de prévoyance ne doit pas être la dominante de la politique économique.

La prévoyance économique pour les situations de crise ou de conflit doit donc tenir compte d'une série de conditions qui sont déterminantes pour notre économie en temps nor-

mal. Otto Niederhauser les catalogue en neuf points :

1. La quasi totale dépendance de l'étranger dans le domaine de l'énergie et des matières premières, avec un accent particulier sur la dépendance pétrolière.
2. Une dépendance d'environ 50% de l'étranger dans le secteur de l'alimentation.
3. L'imbrication prononcée de notre industrie dans le contexte international.
4. Une industrie hautement développée, principalement axée sur les besoins de consommation du temps de paix et non pas sur la production de biens de première nécessité ou d'usage militaire.
5. L'importance croissante de la technique et l'apparition accélérée de nouveautés techniques dans la production et la consommation de biens. Par conséquent, d'une part l'accroissement de la production et de la productivité, mais, d'autre part celui du risque de perturbation et de dépendance.
6. Une concentration relativement forte de l'industrie et du commerce sur le Plateau et dans le secteur frontière.
7. En liaison étroite avec le point 6, une forte urbanisation du Plateau.
8. Arrêt de la production de biens utiles au ravitaillement mais devenus peu concurrentiels.
9. Servitudes croissantes dues aux exigences de la sauvegarde de

l'environnement, voire de l'aménagement du territoire.

Sous l'angle de la logistique militaire, la tendance croissante à l'urbanisation sur le Plateau et dans certains secteurs frontières de même que la concentration des entreprises industrielles et commerciales sont particulièrement importantes. Lorsque l'armée occupe un dispositif de combat, cela signifie pratiquement qu'environ 12% de la population de notre pays s'implante d'une façon qui diffère du temps de paix. Dans les zones faiblement habitées, ce sont à nouveau d'un seul coup des quantités d'hommes qui vivent et doivent être approvisionnés en biens de première nécessité. Or, l'économie du temps de paix en est arrivée à concentrer les biens dans de grandes installations et à ravitailler ses postes de distribution par des transports ininterrompus. On comprendra aisément qu'un tel système serait extrêmement précaire, aussi bien en temps de crise que dans un cas de défense. Et c'est précisément dans une telle situation que ce système d'approvisionnement serait le plus fortement sollicité.

Par conséquent, la logistique militaire ne pourra plus, aujourd'hui et dans l'avenir, s'appuyer sur les structures civiles d'approvisionnement, comme ce fut le cas naguère. Elle doit alors s'assurer une indépendance plus large, donc constituer ses propres dépôts dans des zones militairement appropriées et mettre en place ses propres unités de production pour

certaines articles, comme par exemple les piles sèches.

Mais la situation que nous venons de décrire peut créer aussi de notables difficultés dans le secteur de l'approvisionnement civil. Il suffit de penser aux énormes quantités de marchandises qui s'empilent dans un port de Bâle fortement exposé en cas de crise. Modifier une structure d'approvisionnement essentiellement axée sur la rationalisation et l'organiser en fonction de critères liés à une crise ou à la guerre relève, pour des raisons évidentes, de l'impossible. Dans le meilleur des cas, quelques aménagements ponctuels seront envisageables. Mais certaines des conditions du fonctionnement de notre économie ne pourront pas être aménagées à notre profit. Cela s'applique principalement aux plus déterminantes d'entre elles: la dépendance à l'égard de l'étranger pour les matières premières et l'imbrication internationale de notre industrie.

### **3. L'organisation de la défense nationale économique**

De façon analogue à la défense militaire, l'économie de guerre repose sur le principe de milice. Mais alors que le système militaire de milice est lié à l'obligation générale de servir, celui de l'économie de guerre est largement basé sur le volontariat. Jadis, on a souvent parlé d'une organisation occulte, prête à entrer en fonction en cas

de nécessité. En fait, les cadres de l'économie de guerre sont pratiquement occupés en permanence puisque les mesures nécessaires doivent être continuellement adaptées aux circonstances.

Quant à savoir si le système de milice doit être maintenu pour l'économie de guerre, sujet largement discuté ces derniers temps, Otto Niederhauser s'est fortement engagé à ce propos lors d'une conférence:

«Je suis un partisan convaincu de ce système et de la collaboration qu'il implique entre l'administration et l'économie privée. A mon sens, une économie de guerre ne peut fonctionner qu'à partir du moment où l'on dispose de connaissances précises sur les données économiques mais aussi régionales (donc cantonales) et même communales nécessaires. Seules des personnes se trouvant, si j'ose dire, quotidiennement au front possèdent de telles connaissances. Ce sont les représentants de l'économie, des autorités cantonales et communales, mais aussi, je tiens à le souligner, des fonctionnaires de la Confédération qui, par leur activité professionnelle, ont une vue d'ensemble avisée sur les différents secteurs. Toutefois, ce système ne peut fonctionner que dans la mesure où, dans l'administration fédérale, existent des états-majors à plein temps, connaissant l'administration et ses moyens, mais aptes aussi à décharger les cadres de milice.»

Cette imbrication de l'administration et des cadres de milice est

particulièrement caractéristique des structures de l'économie de guerre.

À l'échelon le plus élevé, c'est le chef du Département fédéral de l'économie publique qui est responsable de l'économie de guerre et de la prévoyance économique. En temps de paix, les préparatifs sont assurés par le délégué à la prévoyance économique qui n'est pas un haut fonctionnaire de la Confédération, mais un homme appartenant à l'économie privée. Au sein de l'administration, il dispose d'un état-major à plein temps et il dirige les offices de l'économie de guerre. Contentons-nous d'en mentionner les trois plus importants:

- l'Office du ravitaillement de guerre,
- l'Office du travail et de l'industrie de guerre,
- l'Office des transports de guerre.

En outre, divers autres offices fédéraux sont associés à l'organisation générale de l'économie de guerre par le truchement de certaines de leurs divisions ou sections. Le caractère de milice est particulièrement évident dans le cas de l'office des transports. Soixante personnes environ, extérieures à l'administration, s'occupent à titre accessoire des différents domaines afférents aux transports.

En plus de l'organisation existant à l'échelon fédéral, les offices de l'économie de guerre des cantons jouent un rôle significatif. L'étendue sur laquelle s'exerce la conduite d'une guerre moderne, la probabilité que, sur un théâtre suisse, des opérations simultanées se déroulent sur un large front et

dans une grande profondeur montrent que des organismes largement indépendants de la direction centrale peuvent apporter à la défense générale, à long terme, une contribution décisive.

À cet égard, il convient de ne pas sous-estimer le fait qu'aujourd'hui, la plupart des cantons possèdent des organismes de direction chargés de la coordination entre les diverses composantes de la défense civile et de leur collaboration avec les commandements militaires également concernés.

Les zones d'économie de guerre représentent une forme d'organisation relativement nouvelle. Il en existe quatre. Les zones 1, 2 et 4 correspondent aux secteurs de responsabilité des zones territoriales militaires portant le même numéro. La zone d'économie de guerre 9 comprend tout le secteur alpin, donc celui des zones territoriales 9, 10 et 12. Par une décision du Conseil fédéral de mars 1970, des organes de zone ont été créés.

On peut se demander si, en créant une organisation spéciale introduite entre les véritables échelons de décision politique, on a accru l'efficacité de l'ensemble du système, alors que les organismes nouveaux provoquent inévitablement de nouvelles sources de friction et exercent un effet retardateur. Le fait que l'armée ait divisé en zones son service territorial ne suffit pas à justifier une même répartition d'un seul élément civil de la défense générale.

#### 4. La prévoyance matérielle

En considérant l'ensemble des problèmes liés à l'économie de guerre et les conditions de base de notre économie, on peut affirmer que, grâce à notre capacité d'organisation et à sa fiabilité, nous serons en mesure de maîtriser les difficultés économiques d'une situation de crise ou de guerre. Les plus grandes difficultés proviendront du fait que nous serons rapidement confrontés à une situation inconfortable si nous manquons de prévoyance. Un élément largement pris en compte si l'on considère l'importance de nos réserves dans de multiples dépôts.

Là encore, on a réalisé une harmonieuse collaboration entre la planification de l'Etat et l'économie privée. Le maintien des réserves repose principalement sur les dépôts obligatoires des importateurs et de l'industrie. Ce n'est donc pas (ou très peu) l'Etat qui constitue nos réserves stratégiques, comme c'est la règle dans d'autres pays. Celles-ci sont bien plus l'affaire de l'économie, encore qu'il ne faille pas se leurrer sur le sens de ces «entrepôts obligatoires». Ces derniers reposent aussi très largement sur le volontariat. Pour certains vivres importants ainsi que pour les carburants, huiles minérales, antibiotiques, etc., soumis dans le commerce à une forte concurrence impliquant des marges bénéficiaires très étroites, il a fallu imposer l'existence de réserves. La loi donne au Conseil fédéral la possibilité,

pour ces produits, de n'accorder une autorisation d'importer qu'aux entreprises qui s'engagent à constituer et à conserver une certaine réserve. L'Etat ne prend lui-même en charge les réserves que là où cela paraît indispensable dans l'intérêt de l'armée ou pour compléter les réserves jugées insuffisantes de l'économie privée, notamment pour certains vivres et pour le matériel sanitaire. L'économie de guerre attache aussi une grande importance aux réserves de secours constituées dans les ménages et les entreprises. Jusqu'à l'entrée en vigueur du rationnement, il faudrait fermer le commerce de détail pour éviter l'accaparement; entreprises et ménages devraient, durant le temps de mise en place, pourvoir eux-mêmes à leur ravitaillement. Il est de même important de disposer de réserves en cas de catastrophes pour lesquelles aucune aide, centralisée ou décentralisée, ne pourrait être attendue et où de petites communautés ne pourraient compter que sur elles-mêmes.

En dehors des entrepôts obligatoires destinés à nous rendre, pour un certain temps, indépendants des importations de l'étranger, il importe d'assurer la nourriture du peuple et de l'armée par notre propre agriculture. En temps normal, celle-ci est en mesure de couvrir 40 à 50% de nos besoins en calories. Mais tout le monde s'accorde à penser qu'en cas d'isolement de longue durée, l'agriculture aura pour tâche essentielle d'assurer le ravitaillement en vivres de



tout le pays. Chacun conserve en mémoire le «Plan Wahlen» de la dernière guerre qui fit transformer de nombreux pâturages et autres terrains en champs cultivés. La nécessité de mettre au point un tel plan n'est pas contestée aujourd'hui. La section recherche opérationnelle de l'économie de guerre, composée de scientifiques et de spécialistes de l'administration fédérale, a mis sur pied la programmation d'un plan de restructuration sur le principe du Plan Wahlen et en utilisant le traitement électronique des données, plan adapté, à intervalles réguliers, aux mutations de la situation agricole. En cas de nécessité, il sera inévitable de devoir réduire la consommation journalière de calories de 3300 environ à 2500. Mais il doit être tout aussi clair que ce n'est qu'après quelques années de fonctionnement de l'économie de guerre que l'agriculture serait en mesure d'assurer notre autarcie. L'une des tâches essentielles de l'Etat sera donc de maintenir ouverts le plus longtemps nos canaux d'approvisionnement. La réussite d'un plan de restructuration ne dépend pas de l'agriculture seule. Avec la mécanisation extrême des exploitations agricoles, de grandes quantités de carburant seront aussi nécessaires. Cela vaut aussi pour les engrais et les moyens antiparasitaires, de même — et c'est important — que pour la main-d'œuvre et les moyens de transport indispensables. La planification du ravitaillement en vivres est donc une tâche qui, plus encore que pendant

la dernière guerre, exige la participation de toute l'économie de guerre. Par toutes ces mesures prises en temps de paix, les conditions d'une mise en œuvre de ces systèmes économiques en cas de besoin ont été créées.

Ces interventions étatiques dans la libre économie doivent pouvoir être souples et adaptées à la situation du moment, laquelle peut exiger l'engagement de centaines, voire de milliers de forces de travail. Mais l'on peut aussi s'imaginer que pourraient intervenir des dérangements importants et de trop longue durée dans le ravitaillement, soit en temps de paix, soit, comme ce fut le cas durant les deux dernières guerres, en cas de protection de la neutralité. Selon l'état de l'approvisionnement, d'autres mesures, pouvant aller jusqu'au rationnement complet, seraient nécessaires; enfin, la guerre imposerait dans notre pays encore d'autres atteintes, simples et efficaces.

Le moyen de contrôle le plus doux est le contingentement. Il consiste essentiellement à donner aux producteurs et aux commerçants la directive de ne continuer à fournir leurs clients que dans la même mesure que jusqu'ici. Le contingentement n'est utilisable et contrôlable que là où le nombre d'entreprises concernées est relativement limité ou si la limitation recherchée de la consommation n'est pas trop grande. A défaut de quoi il faudra alors passer au rationnement grâce auquel les marchandises ne peuvent être acquises qu'en échange

du certificat d'attribution correspondant. Selon les circonstances économiques, le rationnement peut être limité à un seul échelon commercial; ainsi, par exemple, l'essence ou le pain ne peuvent être obtenus que contre un ticket de rationnement. Mais il se peut aussi que le rationnement concerne la totalité de la chaîne commerciale, de sorte que, par exemple, le pompiste ne pourra se ravitailler qu'en remettant à son fournisseur les tickets reçus de ses clients, le fournisseur devant agir de même à l'égard de l'importateur. De tels systèmes de rationnement étroitement fermés exigent de gros efforts; ils n'entrent en ligne de compte que pour des biens de large consommation courante comme les vivres, les produits de nettoyage et les carburants, et seulement lorsqu'il faut maîtriser des crises d'approvisionnement difficiles et de longue durée.

## 5. Perspectives

Nous avons évoqué, s'agissant d'assurer le ravitaillement en vivres, l'utilité de la recherche opérationnelle pour résoudre les problèmes de l'économie de guerre.

Il convient de signaler que, depuis plusieurs années, une étroite collaboration entre les organes de la prévoyance économique et certains instituts universitaires a pris corps.

A plusieurs reprises, en exposant la défense nationale économique, il a été fait allusion à des solutions de milice. La collaboration évoquée entre instances de l'économie de guerre et les instituts universitaires est également une preuve convaincante de l'efficacité du principe de milice dans la quasi-totalité des domaines de notre stratégie.

J. F.

*La stratégie militaire ne doit pas enfermer l'autorité politique dans des choix trop rigides et restreints mais lui procurer au contraire les moyens d'accroître sa liberté d'action.*

GÉNÉRAL JEANNOU LACAZE